

О. В. Григор'єв

аспірант кафедри політології, Інститут соціальних наук,
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
к. 35, Французький бульвар, 24/26, м. Одеса, 65058, Україна

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ЕВОЛЮЦІЯ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

У статті розглядається процес трансформації політичної системи України з моменту виникнення незалежної держави. Для розгляду було взято один із найбільш важливих аспектів становлення кожної демократичної держави — конституційний лад. Наголос робиться на основних етапах еволюції конституціоналізму; велика увага приділяється розгляду нормативно-правових актів, що змінили конституційний устрій України.

Ключові слова: політична система, трансформація, конституціоналізм, демократія.

Вже друге десятиріччя в Україні відбувається процес становлення демократичної політичної системи. Цей феномен аналізується представниками різних галузей наукового світу. Тому не дивно, що наразі в вітчизняній науковій літературі не існує єдиного розуміння феномену політичної системи. Також не існує цілісного і універсального механізму дослідження цього питання в різних його проявах, в тому числі і в одному із найважливіших проявів — динаміці розвитку. Виходячи з цього доцільним було б встановити ті об'єктивні критерії, які б дали змогу розглянути це питання з різних боків і виявити цілісну картину сучасного стану політичної системи України. Такими критеріями можуть стати наступні критерії: “сутність політичної системи України, основні етапи її реформування і тенденції розвитку, соціально правові і політико-правові підстави її модернізації, а також особливості легітимації політико-правових відносин у процесі трансформації політичної системи України” [1, с. 208].

За роки незалежності в політичній системі України відбулися значні зміни. Цей період характеризується зміною політичного ладу и пов'язаний із переходом від радянського устрою владних відносин до демократичного. Для того щоб виявити сутність цього процесу, розглянемо основні етапи переходу. Існує багато варіантів періодизації, як українських дослідників, так і закордонних представників науки. На мою точку зору, досить умовно можна виділити таку періодизацію:

Перший етап виникнення сучасної політичної системи українського суспільства — 1990–1991 роки. Основною характеристикою цього періоду є боротьба за незалежність України. Цей процес загалом відбувався мирними засобами, на відміну від аналогічних процесі в Румунії в 1989 році, або в Росії в 1993 році. Тому можна сміливо сказати, що процес трансформації в Україні відбувався еволюційним шляхом. Вирішальну роль в цьому

відіграла підтримка ідей демократії і незалежності переважною більшістю українського народу. Український сценарій трансформації політичної системи був близький до “оксамитових революцій” у Східній Європі [2, с. 64].

У цей період відбулося юридичне закріплення державності, визначення її міжнародно-правового статусу та формування органів влади після прийняття Декларації про державний суверенітет Української РСР [1, с. 209] — тобто відбулися події, що є характерними для становлення кожної нової незалежної держави. Визначною подією стала ліквідація монополії КПРС, а згодом і взагалі припинення її діяльності [3, ст. 532]. Це і був саме той перший крок на шляху становлення демократії в Україні. Політична влада в Україні перейшла до Рад. Істотним кроком був поступовий перехід органів управління з республіканського рівня, що був притаманний Радянській Україні, на державницький рівень, що є характерним для суверенних держав. Наступним кроком стало впровадження інституту Президента і визначення Президента вищою посадовою особою та головою виконавчої влади. 5 липня 1991 року Верховна Рада Української РСР ухвалила низку законів: “Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції Української РСР” [4, ст. 445], “Про Президента Української РСР” [4, ст. 446], “Про вибори Президента Української РСР” [5, ст. 448], що формально стали засадами для цього нового інституту в Україні.

Другим етапом формування конституційних основ політичної системи України можна вважати період з грудня 1991 року по липень 1994 року. 1 грудня 1991 року відбулася значна подія в політичному житті України — перші вибори Президента України, які відбулися водночас із всеукраїнським референдумом про підтримку Акта проголошення незалежності України. Досить закономірно, що першим Президентом України став Леонід Кравчук-тогочасний лідер України, Голова Верховної Ради України.

У 1992 році за ініціативою Президента України відбуваються зміни в бік впровадження демократичної форми правління — запроваджуються місцеві державні адміністрації та створюються президентські структури на місцях. 5 березня 1992 року Верховна Рада приймає закон України “Про представника Президента України”, а вже через місяць Президент України видає Указ “Про положення про місцеві державні адміністрації”. Цей Закон передбачав розподіл повноважень між сферами державного управління та самоврядування, а Положення регламентувало діяльність щойно створених адміністрацій.

У лютому 1994 року був прийнятий Закон “Про формування місцевих органів влади та самоврядування”, що своїми положеннями фактично означав зміну системи влади в державі (важливо зауважити, що цей Закон був фактично узгоджений з Конституцією України, що наразі є свідченням важкого і не завжди послідовного процесу здобуття незалежності і створення нової суверенної держави). У тому ж лютому місяці був прийнятий Закон “Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних у містах, обласних Рад”. Ці закони вводили в політичне життя нові умови

формування і роботи місцевих і державних органів влади і привели до безповоротного переходу від радянської системи влади до демократичної.

Таким чином, до найбільш вагомих досягнень цього періоду можна віднести: впровадження демократичних інститутів влади — парламентаризму та інституту президентства, які починають формуватися шляхом загальнодержавних виборів; ліквідацію монополії однієї партії та створення умов для багатопартійної політичної системи; впровадження засад місцевого самоврядування і, як логічний наслідок цього, ліквідація централізованого управління, характерного для Радянської України; зародження і розвиток конституційного процесу — законодавче закріплення надбань незалежності і демократії.

Третій етап формування політичної системи відбувався з червня 1994 року по серпень 2002 року. 26 червня 1994 року в Україні відбулися дві вагомні події — перший тур президентських виборів та місцеві вибори. На другому турі президентських виборів 10 липня 1994 року Президентом України було обрано Леоніда Кучму, який з приходом до влади продовжив курс на демократичну реформу політичної системи України.

Найбільш характерною рисою цього періоду стало ухвалення низки законів, які і створили конституційну основу політичної системи. Були прийняті закони, що регламентують діяльність регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, партій, громадських об'єднань, виборчий процес тощо.

Окрім того цей період характеризувався протистоянням гілок влади. Головним питанням конфлікту стало питання майбутньої моделі політичної системи держави — парламентської, президентської чи змішаної форми правління української республіки. Вирішення політичної кризи відбулося за допомогою Конституційного договору між Верховною Радою України і Президентом України про основні засади організації та функціонування в Україні на період до прийняття нової Конституції України.

В той же період відбулося ухвалення нового Закону про вибори до Верховної Ради України на змішаній — мажоритарно-пропорційній — основі. Це був ще один крок в розвитку політичного процесу в напрямку оптимізації парламентської системи. Вперше за роки незалежності Верховна Рада України отримала змогу бути поділена за принципом “більшість — меншість”.

Головним політичним досягненням цього періоду становлення політичної системи України стало прийняття нової Конституції України. З прийняттям Конституції в державі був остаточно закріплений демократичний шлях розвитку політичної системи і було зламано опір консервативних сил у Верховній Раді. Сам процес прийняття Конституції носив гострий конфліктний характер і закінчився прийняттям її Верховною Радою України під загрозою розпуску парламенту. Прийняття Конституції України стало актом національного єднання і на деякий час припинило протистояння Верховної Рада та Президента. Воно поклало край суспільній дискусії про форму правління в Україні і сприяло консолідації політичної еліти та політичних сил України [6, с. 190–191].

Разом з тим тріумф конституціоналізму тривав не довго. На жаль, Конституція України не стала тим документом Суспільної угоди, яким насправді повинна бути Конституція незалежної держави. Особливо стали відчутними її вади на тлі економічної кризи, яка істотно послабила довіру суспільства до влади і відповідно потенціал суспільно-політичної стабільності. Зубожіння значної маси населення, економічне і соціальне відчуження, злочинність і корупція тощо значно зменшили мобілізаційний потенціал таких ідей, як демократія, державна незалежність, права людини, свобода слова [7, с. 57].

Крім того, на недоліки існуючої моделі державної влади вказувала суспільна практика, як найбільш яскравий приклад стало знову виникле протистояння між законодавчою та виконавчою гілками влади. Виникла гостра потреба в подальшому реформуванні політичного ладу України; необхідно було виявити ті політико-правові умови, які б, з одного боку, далі сприяли демократичним перетворенням, а з іншого, здатні були б протистояти можливим ризикам узурпації влади в руках однієї гілки влади.

24 серпня 2002 року стало початком наступного етапу формування демократичної політичної системи. Президент України проголосив свої ініціативи щодо проведення кардинальної політичної реформи, які були сформульовані у законопроекті від 5 березня 2003 року.

Необхідність здійснення політичної реформи зумовлена декількома чинниками. Передусім системи влади, що існувала, не могла достатньо гарантувати належне забезпечення конституційних прав і свобод громадян. Не працював також ефективний механізм представництва інтересів різних верств населення у формуванні та здійсненні влади [1, с. 213].

На тлі недостатньої сформованості соціально-класових відносин та низького матеріального становища широких верств населення політична сфера дедалі більше стає предметом впливу окремих політично-адміністративних груп. Якщо ці тенденції не зупинити, то принаймні у найближчі роки представницька влада буде ареною зіткнення корпоративних інтересів вузького кола так званих політико-економічних холдингів. Це загрожує становленням своєї рідної корпоративної демократії. Дані чинники сприяли формуванню сублегальних владних структур, які приватизують найважливіші функції держави, комерціалізують діяльність багатьох інститутів [8, с. 8–9].

Таким чином, перед країною постало питання про творче переосмислення взаємодії гілок влади у минулому. Необхідно було винести уроки з минулого і в той же час потрібно було знайти шляхи вирішення як можна швидше, адже ситуація носила гострий конфліктний характер.

У цей же період додається ще один чинник, який на цьому етапі становлення політичної системи України набуває вирішального значення — у зв'язку з розвитком процесів інтеграції України в Європейське співтовариство стає зрозумілим, що державі потрібно брати курс на європейські цінності. Рух України в Європейське співтовариство має супроводжуватися подоланням істотних розбіжностей українських та європейських реалій, ідей, цінностей, механізмів і динаміки розвитку, що потребує не просто

спеціальних зусиль держави, а принципово іншої державно-управлінської моделі. Не можна довго декларувати європейський шлях України і не проводити її політичну, економічну та адміністративну системи у відповідність з європейськими стандартами, досвідом і вимогами, оскільки це може підірвати віру людей у реальність здійснення такого шляху [1, с. 213].

Спостерігаються також певні негативні процеси, які містять ознаки вродження реальної демократії, прояву в ній рис імітаційної демократії, деформуючого впливу адміністративного ресурсу. Так, кожні вибори в Україні демонструють зростання негативних впливів на вільний вибір громадян, маніпуляції свідомістю, купівлю голосів та адміністративний тиск.

Усі ці процеси були характерні як на той час, так і зараз. Проте на той час це була, мабуть, одна із найголовніших проблем. Цю проблему бачили як політики, що знаходились при владі, так і ті, що були противниками тодішньої моделі політичної системи. Олександр Мороз як один із представників такого напрямку заявляв: “Реформа політичної системи — це об’єктивна необхідність, і вона не пов’язана тільки з Кучмою (мова йшла про “касетний скандал”, пов’язаний з іменем зниклого журналіста Георгія Гонгадзе та іншими дискредитуючими Президента та його оточення записами на плівках майора М. Мельниченка. — прим. автора). Якщо ми не змінимо систему влади, а змінимо Президента, нічого не зміниться” [9]. Про нагальну потребу трансформації політичної системи в бік її демократизації було чітко заявлено у запропонованому парламентською фракцією В. Ющенка “Наша Україна” проекті. Питання про дострокові президентські вибори і формування в Україні демократичної ефективної політичної системи, в якій були б збалансовані права й обов’язки всіх гілок влади, визначена їх чітка та безумовна відповідальність і підзвітність перед народом, все настійніше стали ставити комуністи. З ініціативою імпічменту президенту виступив Блок Ю. Тимошенко. Таким чином, саме ця опозиційна парламентська “четвірка” (“НУ”, КПУ, СПУ, БЮТ) і примусила Президента до того самого звернення 24 серпня про необхідність змін в конституційному ладі української держави. “Перехід до парламентсько-президентської моделі та посилення місцевого самоврядування — це є наш європейський вибір. Саме така політична система демонструє свою ефективність у більшості країн Європи” [10]. Звернення стало дещо несподіваним, хоча, з точки зору доцільності і тих умов, в яких перебував Кучма, стало рятувальним колом для Президента.

Подальша розбудова конституційного ладу в Україні носить дуже насичений характер і заслуговує на більш детальний опис.

6 травня 2003 року до Верховної Ради України було подано законопроект № 3207 (внесли Кучма і Медведчук). Згідно цього проекту передбачалися наступні зміни:

Створення двопалатного парламенту:

- Державні Збори (в кількості 300 депутатів);
- Палата Регіонів (81 депутат).

Парламент обирається строком на 5 років за пропорційною системою. Крім того, в парламенті вводилась фракційна дисципліна.

Вибори Президента мали відбуватися в першу неділю грудня; строк повноважень Президента — 5 років. До парламенту вибори мали відбуватися в останню неділю травня 5-го року повноважень; строк повноважень депутатів — 5 років. Представницька влада на місцях обирається в другу неділю вересня 5-го року повноважень; строк повноважень — 5 років.

Прем'єр-міністр назначається Зборами за пропозицією Президента. Президент за поданням Прем'єр-міністра назначає тільки міністрів Міністерства внутрішніх справ, Міністерства надзвичайних ситуацій, Міністерства закордонних справ і міністра оборони, окрім того, Голову Служби безпеки України і Голову державної податкової служби.

Окрім цього проекту існувало ще 8 проектів.

“Компромісний варіант лівих сил” (Комуністична партія України, Соціалістична партія України, Соціал-демократична партія України (об'єднана)). Згідно їх варіанта законопроекту Президента мають обрати в 2004 році шляхом прямого голосування строком на 2 роки, а в 2006 році президент має бути обраний парламентом.

З 1 липня 2003 року представники від БЮТ (Матвієнко), КПУ (Мартинюк), СПУ (Мороз), “Наша Україна” (Ключковський) і депутат Мусіяка запропонували альтернативний законопроект № 3207-1.

4 вересня 2003 року Спеціальна комісія Верховної Ради України з розробки проекту змін до Конституції (С. Гавриш, позафракційний; Р. Богатирьова, член фракції НПУ) внесли законопроект № 4105. Згідно цього законопроекту:

1. Повноваження Верховної Ради України — 5 років. Вибори до парламенту проводяться за пропорційною системою в останню неділю жовтня в 2006 році.

2. Президента обирають в останню неділю жовтня прямим голосуванням в 2004 році, а з 2006 року — парламент.

3. Вводиться імперативний мандат депутата Верховної Ради; відбувається припинення повноважень депутата в разі його відсутності на 100 пленарних засіданнях на протязі календарного року.

4. Вето, накладене Президентом, може бути подолане 2/3 голосів; цей закон підписується Головою Верховної Ради. Президенту забороняється використовувати вето на внесення змін в Конституцію.

5. Коаліція вносить пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра та складу Кабінету міністрів України.

6. Верховна Рада України за пропозицією Президента призначає Прем'єр-міністра, міністрів оборони і іноземних справ, Голову СБУ; за рекомендацією Прем'єр-міністра призначає Голову антимонопольного комітету, Голову Комітету з радіомовлення та телебачення.

7. Президент повинен отримати згоду парламенту на звільнення Генерального прокурора з посади. Генеральний прокурор призначається строком на 5 років.

8. Парламент призначає 1/2 складу Конституційного суду України, другу половину призначає Президент. Парламент обирає суддів строком на 10 років.

9. Парламент позбавляється права створювати слідчі комісії.

10. Національний банк України позбавляється права законодавчої ініціативи.

11. Рахункова палата отримує право контролю не тільки за використанням бюджетних коштів, але й їх надходжень до бюджету.

12. Президент достроково припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо на протязі місяця не створена коаліція; на протязі 3 місяців не обраний Президент; на протязі 60 днів не сформовано Кабінет Міністрів України; на протязі 30 днів не початі пленарні засідання.

5 листопада 2003 року було прийнято рішення Конституційного суду, згідно з яким законопроект № 4105 є конституційним.

23 грудня 2003 року законопроект № 4105 попередньо схвалений Верховною Радою України.

24 грудня 2003 року в законопроект № 4103 було внесено зміни:

1. Виключено положення про припинення повноважень депутата в разі його відсутності на 100 пленарних засіданнях.

2. Вводиться положення про те, що депутатська фракція, в склад якої входить більшість депутатів від конституційної більшості, має право коаліції в парламенті.

8 квітня 2004 року в Верховній Раді України відбулося голосування за законопроектом № 4103, в результаті якого не вистачило 6 голосів для його прийняття.

19 вересня 2003 року було зареєстровано законопроект № 4180 (авторами стали автори законопроекту № 4105 і М. Гапочка з БЮТу). Цим законопроектом запропоновувалось: на 1 рік продовжити повноваження Верховної Ради; обрання Президента Верховною Радою в 2004 році; збереження положення про імперативний мандат та права Президента на розпуск Верховної Ради.

19 травня 2004 року Президент Кучма зробив заяву, в якій закликав депутатів до створення нової комісії для вироблення компромісного варіанту на базі законопроектів № 3207-1 і № 4180. В оновленому варіанті законопроект № 4180 був запропонований Морозом і Гавришом. 23 червня 2004 року проект був прийнятий в першому читанні 276 депутатами. Конституційний суд визнав його конституційність лише 12 жовтня 2004 року.

1 грудня 2004 року після кризи парламент ухвалив постанову № 6375-д “Про політичну і соціально-економічну стабільність в Україні і попередження антиконституційних дій і сепаратистських проявів, що загрожують суверенітету і територіальній цілісності України”. Цією постановою парламент висловив недовіру Кабінету Міністрів.

8 грудня 2004 року відбулося “пакетне” голосування, яке включало в себе 3 документи:

1. Законопроект № 4180 — Закон “Про внесення змін в Конституцію України” 2222-IV [11]. Закон вступає в силу з 1 вересня 2005 року, якщо до цього часу вступив в силу законопроект № 3207-1. В іншому разі він вступає в силу з 1 січня 2007 року, за виключенням деяких статей, що вступають в силу з березня 2006 року.

2. Законопроект № 6372-д “Про особливості застосування Закону України “Про вибори Президента України” при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року”, що був внесений 7 грудня 2004 року депутатом Матвієнко (БЮТ).

3. Законопроект № 3207-1 “Про внесення змін в Конституцію України (щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування)”.

Таким чином, було досліджено розвиток конституціоналізму в Україні в найбільш складний і важливий для сучасної політичної системи час. Саме в цей період відбувалися найбільш значні зміни і визначався вектор подальшого розвитку української держави.

Основною метою реформування політичної системи України стали оптимізація системи державної влади, усунення суперечностей і конфліктів між її гілками. Ключовими моментами реформи вважалися такі:

1. Необхідність переходу від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління та запровадження пропорційної системи виборів.

2. Пропонувалося запровадити двопалатний парламент з одночасним зменшенням кількості депутатів.

3. Формування Кабінету Міністрів парламентською більшістю.

4. Розширення повноважень Президента щодо розпуску парламенту.

5. Ухвалення законів за допомогою референдумів.

6. Проведення президентських, парламентських та місцевих виборів протягом одного календарного року.

Отже, з 1 січня 2007 року і по сьогоднішній день триває новий етап конституціоналізму в Україні. Він супроводжується виявленням нових недосконалостей, що притаманні парламентсько-президентській формі правління і пропорційній виборчій системі. Проте жодна система не є досконалою, і сучасний варіант в Україні не гірший з можливих.

Література

1. Проблеми модернізації політичних систем сучасності / За ред. О. Г. Данильяна, Л. М. Герасіної. — Харків, 2008. — 320 с.
2. Кынев А. В. Эффекты “майдана”: политическая система Украины после кризиса 2004 г. // Полис. Политические исследования. — 2005. — № 1. — С. 63–72.
3. Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 40.
4. Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 33.
5. Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 3.
6. Стратегія розвитку України: теорія і практика / За ред. О. С. Власюка. — К., 2002. — 864 с.
7. Шкляр Л. Політична система України: етапи формування, стан та перспективи розвитку // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. — К., 2002. — 257 с.
8. Ребко В. А., Василевский О. Л. Шляхи реформування політичної системи // Політична реформа — гарантія демократичного розвитку українського суспільства. — К., 2003. — 213 с.
9. Дуцик Д. Фактор “третього Риму” // Україна молода. — 2002. — 29 серпня.
10. Звернення Президента Л. Д. Кучми до українського народу з нагоди 11-ї річниці незалежності України // Думська площа. — 2002. — 6 вересня.
11. Відомості Верховної Ради. — 2005. — № 2.

А. В. Григорьев

аспирант кафедры политологии, Институт социальных наук,
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
к. 35, Французский бульвар, 24/26, г. Одесса, 65058, Украина

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ:
ЭВОЛЮЦИЯ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА**

Резюме

В статье рассматривается процесс трансформации политической системы Украины с момента возникновения независимого государства. В основе рассмотрения лежит один из наиболее важных аспектов становления любого демократического государства — конституционный строй. Ударение делается на основных этапах конституционализма; большое внимание уделяется рассмотрению нормативно-правовых актов, изменивших конституционное устройство Украины.

Ключевые слова: политическая система, трансформация, конституционализм, демократия.

A. V. Grigorev

Politology Department of Social Sciences Institute
of Odessa National University named by I. Mechnikov,
r. 35, Frantsuzsky Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

**TRANSFORMATION OF THE UKRAINIAN POLITICAL SYSTEM:
EVOLUTION OF THE CONSTITUTIONALISM.**

Summary

The article is considering the process of the transformation of the Ukrainian political system from the moment of the appearance of the independent state. It lays one of the most important aspects of the development of the democratic state the constitutional formation in base of this article. It admits the main stages of the evolution of the constitutionalism. It pays an attention at the normative legal acts which changed the Ukrainian constitutional formation.

Key words: political system, transformation, constitutionalism, democracy.